

Mecking, Sabine: *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965-2000*. München: Oldenbourg Verlag 2012. ISBN: 978-3-486-70314-6; X, 531 S.

Rezensiert von: Sabine Dworog, Historisches Institut, Justus-Liebig-Universität Gießen

Beim Thema Gebietsreform habe er sich „oft gelangweilt wie die Eule im Mauerloch“, bekannte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD, 1966–1978) im Jahr 1981 in seinen Lebenserinnerungen (zit. auf S. 59). Dem hält Sabine Mecking offensiv entgegen: „Gebietsreformen sind spannend.“ (S. IX) Dies gelte insbesondere für die kommunale Neugliederung in der Bundesrepublik zwischen 1968 und 1978 – ein „gigantisches Reformprojekt“ (S. 14), das die Gesamtzahl der Gemeinden von etwas mehr als 24.000 auf rund 8.500 reduzierte (S. 461) und so „einen massiven und weitreichenden Eingriff in traditionelle politische, administrative und gesellschaftliche Räume und Strukturen“ darstellte (S. 14).

In ihrer Düsseldorfer Habilitationsschrift konzentriert sich die Historikerin und Verwaltungsfachfrau Sabine Mecking auf die Gebietsreformen in Nordrhein-Westfalen, wo die Eingriffe besonders drastisch ausfielen. Die Studie entstand im Rahmen eines zeithistorischen Forschungsverbunds zur „Gebiets- und Funktionalreform der 1960er und 1970er Jahre“, der vom Institut für westfälische Regionalgeschichte in Münster und der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft getragen wurde. Angesichts des vorherigen, überwiegend verwaltungswissenschaftlichen und juristischen Forschungsstands stellen die hieraus hervorgegangenen Studien zusammen die erste geschichtswissenschaftliche Aufarbeitung der kommunalen Neuordnung dar.¹

Methodisch verbindet Mecking verwaltungs- und politikgeschichtliche Ansätze mit einer Untersuchung der „sozial-, kultur- und mentalitätsgeschichtlichen Aspekte der Neuordnung“ (S. 23). Inhaltlich legt sie einen Schwerpunkt auf die Frage, inwieweit die Entscheidungsträger den Willen der Bürger berücksichtigten und wie sich die Partizipationsformen veränderten. Während

Mecking den Gesamtkontext der Reform stets im Blick behält, vertieft sie mit den Regionen Bielefeld, Bochum/Wattenscheid und Leverkusen/Opladen drei aussagekräftige Beispielfälle für die Fusion mehrerer selbstständiger Städte zu einem „Oberzentrum“.

Der erstaunlichste Befund besteht darin, wie reibungslos die Gebietsreform im Allgemeinen umgesetzt werden konnte. Mecking arbeitet hierfür mehrere Gründe heraus: die politische Strategie der Landesregierung, die von Beginn an den Schulterschluss mit der Opposition suchte; die enge, von Beobachtern durchaus als Problem empfundene Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Parlament; die legislative Ausschaltung des kommunalen Vetorechts gegen Eingriffe in das Gemeindegebiet; sowie eine geschickte Taktung der Reform in zwei Phasen. Zudem bestätigte der Verfassungsgerichtshof in Münster mehrfach die Vorgehensweise der Landesregierung und ermöglichte dadurch eine Verfestigung der Reformroutinen.

Die Hauptlast der Integration vormals unabhängiger Städte zu einem Gemeinwesen lag bei den Kommunen. Hier hing es offenbar stark von der jeweiligen Konstellation vor Ort ab, ob faire Zusammenarbeit überwog oder sich ausgeprägte Verlierer- bzw. Gewinneridentitäten herausbildeten. Das Positivbeispiel ist Bielefeld, das zwar die umliegenden Städte nicht ohne deren Gegenwehr schluckte, ihnen aber im Rahmen der neuen Bezirksverfassung großzügige Befugnisse übertrug. Das Negativbeispiel bildet demgegenüber Wattenscheid. In einer besonders un-

¹Johannes Koenig, *Verwaltungsreform in Hessen (1945–1981). Ziele – Strategien – Akteure*, Darmstadt 2006; Christina Steinbicker, *Zwischen „Postkutschenzeit“ und „Technokratie“. Modernisierungsprozesse in der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz 1965–1974*, Münster 2009; Axel Bernstein, *Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein. Die Neugliederung der Kreise in den 1960er und 1970er Jahren*, Bielefeld 2010; Jan Nikolas Dicke, *Vergeblischer Protest? Kommunale Aktions- und Interaktionsmuster von Politik, Verwaltung und Bürgern in den 1960er und 1970er Jahren*, dargestellt am Beispiel der Gebietsreform im neuen Kreis Borken, phil. Diss. Münster 2011; sowie insbesondere der aus der Abschlusstagung des Forschungsverbunds hervorgegangene Sammelband: Sabine Mecking (Hrsg.), *Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive*, Paderborn 2009.

günstigen „Pufferlage“ (S. 95) zwischen den expandierenden Großstädten Essen, Bochum und Gelsenkirchen gelegen, hatte die Stadt keine Perspektive auf eine mit den Vorgaben der Landesregierung konforme Variante von Eigenständigkeit und wurde schließlich gegen den Willen der städtischen Gremien und der Bürger nach Bochum eingemeindet. In Wattenscheid bildete sich mit dem 1970 neu gegründeten Heimatverein und einer 1972 folgenden Bürgerinitiative eine für die 1970er-Jahre typische Protestlandschaft heraus. Hinzu kamen die ebenfalls von Wattenscheid ausgehende landesweite „Aktion Bürgerwille“, um ein Volksbegehren gegen die Neuordnung durchzusetzen, und der „Kettwiger Kreis“, ein Zusammenschluss von Gemeinden und Bürgern, die sich noch bis in die 1990er-Jahre für die Revision bestimmter Eingemeindungen einsetzten.

In dieser Artikulation des Bürgerwillens sieht Mecking einen „historischen Einschnitt“: Während „die etablierten politischen Akteure in dieser Zeit häufig noch stark von einem an Institutionen orientierten, repräsentativ-demokratischen Staatsbild geprägt“ gewesen seien, habe sich „in der mobilisierten Bevölkerung zunehmend ein basis- bzw. direktdemokratisches Staatsverständnis“ herausgebildet (S. 436). Es sei eine „Kultur des Aushandelns“ entstanden (S. 444). Diese politischen und gesellschaftlichen Veränderungen seien nicht allein „auf ein kleines Protestmilieu“ zurückzuführen, sondern in einer breiten Bürgerschicht verankert (S. 460). Der Protest gegen die Gebietsreform sei zudem stilbildend für spätere Willensbekundungen der Bevölkerung gewesen.

Mit ihrer Studie gelingt Mecking ein informativer Überblick zu einem zentralen Thema der westdeutschen Verwaltungsgeschichte. Die von der Chronologie gelöste Gliederung der Studie nach Sachgesichtspunkten führt allerdings zu Redundanzen. Nominalstil und Passivkonstruktionen erschweren streckenweise die Lektüre; Verwaltungsfachtermini werden als bekannt vorausgesetzt. Außerdem erscheint es wenig geschickt, die Debatten und Ereignisse im Hauptteil einfach in ihren Abläufen aus den Quellen heraus zu referieren und den Leser bis zu einem

analytischen Schlusskapitel auf Folgerungen, Kategorisierungen und Kontextualisierungen warten zu lassen. Diese bleiben zudem hinter den Erkenntnismöglichkeiten des Materials zurück.

So macht sich Mecking das etablierte Narrativ zu eigen, wonach auf die Dynamiken und Krisenerscheinungen der Nachkriegsmoderne in den 1960er-Jahren von Seiten des Staates mit dem Konzept einer umfangreichen gesellschaftlichen Steuerung, von Seiten der Bürger mit umfassenden Partizipationswünschen reagiert wurde, so dass beide Ansätze in einen unversöhnlichen Widerspruch gerieten und diese Spannung zur „Transformation des ‚Obrigkeitsstaates‘ in einen ‚Aushandlungsstaat‘“ führte. Das Ziel der Studie ist es, „Einblicke“ in die Geschichte dieser Transformation zu gewinnen (S. 23). Dabei scheinen sich die beiden Themenstränge „Planung“ und „Protest“ analytisch jedoch regelrecht zu blockieren: Zum einen ist das die Geschichte der Gebietsreform selbst, deren Abläufe im Buch zwar einen breiten Raum einnehmen, aber vor allem als Hintergrundinformation für die eigentliche Fragestellung nach der Artikulation von Bürgerwillen dienen. Entsprechend unternimmt Mecking erst gar nicht den Versuch, die Leitbilder der Reform in die Diskurse einzuordnen, die unter den Stichworten „Verwissenschaftlichung des Sozialen“, „Planung“ und „Technokratie“ als prägende Strukturen des 20. Jahrhunderts skizziert worden sind², oder zu erörtern, in welchem Verhältnis die materiellen Problemlagen, auf die die Reform reagierte, zu dem „planungsoptimistischen Zeitgeist“ (S. 14) standen, dessen Produkt die Neuordnung zweifelsohne war. Zum anderen ist das die Geschichte des Bürgerprotests, die überwiegend aus der Binnenperspektive der Gebietsreform betrachtet wird, ohne zu berücksichtigen, dass die Frage der Entscheidungsbefugnisse über lokale Ange-

² Vgl. etwa Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165-193; Dirk van Laak, Technokratie im Europa des 20. Jahrhunderts, in: Lutz Raphael (Hrsg., unter Mitarbeit von Clelia Caruso), *Theorien und Experimente der Moderne. Europas Gesellschaften im 20. Jahrhundert*, Köln 2012, S. 101-128.

legenheiten, die Suche nach Identitäten oder das Ringen um Staats- und Gesellschaftsbilder der zeitgenössische Reizthemen waren, die in unterschiedlichsten Zusammenhängen debattiert wurden.

Vorschnell erscheint außerdem die Festlegung der Perspektive auf Brüche und Gegensätze, wodurch Gemeinsamkeiten und Kontinuitäten aus dem Blick geraten. Was aber bedeutet es für unser Bild der Konfrontation zwischen Planungsdenken und Partizipationsansprüchen, wenn ein planerischer Eingriff wie die kommunale Gebietsreform in weiten Teilen der Bevölkerung unwiderrsporen hingenommen wurde? Und war andererseits das bürgerschaftliche Engagement in den 1970er-Jahren tatsächlich so neu? Insbesondere die Forschungen zu Umwelt- und Naturschutzinitiativen enthalten zahlreiche Hinweise darauf, dass Proteste aus der Mitte der Gesellschaft eine eigene Tradition aufweisen und nicht nur „1968“ zum Vorbild hatten.³ Wenn sich in den Vorständen der Bürgervereinigungen in Wattenscheid und Leverkusen vor allem Unternehmer, Schulrektoren, Politiker, Vereinsvorsitzende und sonstige lokale Honoratioren versammelten, die eine professionelle Werbekampagne gegen die Eingemeindungen organisierten, dabei großzügige städtische Finanzspritzen zur Verfügung hatten und zugleich die Äußerungsformen des Straßenprotests aufgriffen; wenn sie sich vor Wahlen gern mit den jeweiligen Oppositionsparteien in Land und Kommune zusammentaten, gleichzeitig eine Volksabstimmung anstrebten und am Ende wieder auf konventionelle Lobbyarbeit und Hintergrundgespräche mit Landespolitikern zurückkamen – dann scheinen die Befunde reichlich Möglichkeiten zu bieten, das Ausgangsnarrativ zu verfeinern. Gebietsreformen sind spannend, das belegt Sabine Mecking eindrucklich. Das heuristische Potenzial des Themas ist mit dieser Studie aber noch nicht erschöpft.

HistLit 2012-4-087 / Sabine Dworog über Mecking, Sabine: *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965-2000*. München 2012, in: H-Soz-Kult 30.10.2012.

³Vgl. die Analyse von Kontinuitäten und Wandel im Naturschutz bei Jens Ivo Engels, *Naturpolitik in der Bundesrepublik. Ideenwelt und politische Verhaltensstile in Naturschutz und Umweltbewegung 1950–1980*, Paderborn 2006, sowie Frank Uekötter, *Wie neu sind die Neuen Sozialen Bewegungen? Revisionistische Bemerkungen vor dem Hintergrund der umwelthistorischen Forschung*, in: *Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen* 31 (2004), S. 109–131. Folgende Studien geben Aufschluss über die Artikulation von Bürgerwillen in Nordrhein-Westfalen vor 1970: Mirko Schönberg, *Flughafenstreit. Die Kontroverse um den Ausbau des Düsseldorfer Flughafens von 1952 bis zum Angerland-Vergleich (1965)*, Marburg 2006; Frank Uekötter, *Naturschutz im Aufbruch. Eine Geschichte des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen 1945–1980*, Frankfurt am Main 2004.